

松 山 大 学 論 集
第 25 卷 第 2 号 抜 刷
2 0 1 3 年 6 月 発 行

生活保護と民間委託

牧 園 清 子

生活保護と民間委託

牧 園 清 子

は じ め に

現代日本の福祉政策において、1980年代半ば以降、多くの先進資本主義国と同様、「分権化（decentralization）」と「民営化（privatization）」の進行が指摘された。「分権化」とは、社会政策の策定・実施が中央政府中心から地方政府に委ねられることであり、「民営化」とは、行政が中心であった制度の運営・サービスの提供に民間の組織体が行为主体として参入することをいう¹⁾。

そして、2000年前後に推進された社会福祉基礎構造改革や介護保険法、特定非営利活動促進法（NPO法）および地方分権一括法などの諸法律の成立などにみられるように、日本の福祉政策は「分権化」と「民営化」を一層推し進めている。とくに、介護保険制度が導入された高齢者福祉の分野では「民営化」が進展した。介護保険ではケアマネジメント制度が取り入れられ、数多くの民間業者がケアマネジメントを行うことになり、サービスの提供だけでなく、これまで福祉事務所が行っていたこれらの業務も「民営化」された²⁾。

こうして、日本の福祉政策の再編が進む中、生活保護については、改革の必要性はたびたび指摘されたが基本的な見直しには至らず、生活保護制度の改革は取り残された形となっていた。しかし、2003年には社会保障審議会に「生活保護制度の在り方に関する委員会」が設置され、生活保護制度改革の本格的な検討が始まった。委員会は、生活保護制度を「利用しやすく自立しやすい制度へ」転換するという基本的視点に立ち、見直しを行った。これを契機に生活保護制度は大きく変化してきている。なかでも注目すべき動向は、国家責任に

よる最低生活保障を規定する生活保護において、民間委託が進行していることである。

そこで、本稿では、生活保護における民間委託の現状を取り上げ、考察することにしたい。まず第1に、生活保護の民間委託にかかわる制度改正と国の方針を検討する。ついで、生活保護制度に関するいわゆる「分離論」・「一体論(統合論)」の論争とその中での民間委託についての議論を検討する。第3に、生活保護の実務を担当する職員は民間委託に関してどのような意識をもっているのか、国立保健医療科学院の調査をもとに検討する。最後に、福祉事務所で行われている民間委託の事例を検討する。これらを通して、現代日本の生活保護における民間委託の背景とその具体的内容を明らかにしたい。

なお、本稿では、民間委託とは、「行政の活動を民間団体との契約にもとづいて執行するためのものである。」³⁾ という定義を用い、民間委託を民営化の1つの形態と位置づけておきたい。民間委託では、行政の業務を民間団体が実施するが、業務の最終責任や費用負担は行政の側にある。また、引用する文献の中には、外部委託として論じているものもある。民間委託と外部委託を区別して議論した方がよい場合もあるが、本稿では、委託先を現実には多数を占める民間に代表させ、民間委託の語を用いることにしたい。

1 生活保護の民間委託をめぐる制度的環境

1) 生活保護制度の改正

生活保護法では、第1条で、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い」と規定し、生活保護が国の責務であることを明示している。

国の事務である生活保護は、かつては機関委任事務として、地方公共団体の長に生活保護の実施を義務づけていた。

国と地方公共団体との関係のあり方についての検討が行われ、1999年に「地方分権を推進するための関係法律の整備等に関する法律」(いわゆる「地方分

権一括法」]が制定された。その中で生活保護と関係が深い内容は、機関委任事務の廃止に伴う事務の再編成と必置規制の見直しの2つである⁴⁾

(1) 機関委任事務の廃止による地方公共団体の処理する事務の再編成

今回の地方分権一括法では、機関委任事務が廃止され、地方公共団体が処理する事務は、法定受託事務と自治事務に再構成されることになった。

法定受託事務と自治事務との差異はいくつかあるが、その中でもっとも大きいものは、国の関与である。法定受託事務の場合には、厚生労働大臣は地方自治体に対し、技術的な助言等ができることに加え、事務処理の基準を定めることもできることとなっている。さらに、是正の指示や代執行の手続きを行うことも可能である。

これに対し、自治事務の場合には、厚生労働大臣は地方自治体に対し、技術的な助言、勧告や必要な資料の提出要求や是正の要求ができるにとどまる。したがって、自治事務に関する通知は、技術的助言としての性格を持つに過ぎないため、地方自治体としては、必ずしも当該通知の内容に拘束されないので、地方自治体は自らの裁量と権限によって業務の充実を図ることができるようになった。

生活保護に関する事務(保護決定、保護施設に関する認可、指導監督等)は、基本的に法定受託事務とされた。そして、自治事務として第27条の2「相談及び助言」が新たに設けられた。「従来から、ケースワークの一環として事実上行われてきた要保護者の自立助長のための相談及び助言に係る事務」が、自治事務として法定化され、第27条の2に、要保護者からの求めがあったときは、相談に応じ、必要な助言をすることができると規定された。

(2) 必置規制の見直し

国は法律等によって、地方公共団体の組織について必置規制を設け、設置義務を課したり、組織名称や定員等について規制を設けていたりしていたが、地方公共団体の自主組織権を尊重し、職員や組織の柔軟な設置を認め、それぞれの地方公共団体が地域の実情にふさわしい体制で行政サービスの提供を総合

的・効率的に行うことを可能とするために、見直された。

社会福祉分野における「必置規制の見直し」としては、①福祉事務所の設置に関する法定基準の撤廃、②現業所員の最低基準の標準化、③指導監督所員及び現業所員の職務専任規制の緩和、がある。

①福祉事務所の設置に関する法定基準の撤廃

これまで、都道府県、指定都市及び特別区は、条例により、人口概ね10万人ごとに1か所福祉事務所を設置しなければならないこととされていたが、今回の改正で、このような法定基準は撤廃され、都道府県及び市(特別区を含む)は、地方の実情に応じ、自主的な判断に基づいて、条例により福祉事務所を設置できるようになった。

②現業所員の最低基準の標準化

福祉事務所における現業員の定員については、これまで、被保護世帯数に応じた最低配置基準が法定されていた。しかし、今回の改正で、この最低基準については標準化されることとなり、福祉事務所を設置する地方公共団体は、地域の実情に応じた現業所員の配置が法律上可能となった。

③指導監督所員及び現業所員の職務専任規制の緩和

福祉事務所の指導監督所員及び現業員については、これまで、町村設置の福祉事務所の現業所員を除き、職務専任規制が課せられていたが、今回の改正により、すべての福祉事務所の指導監督所員及び現業員は本来の職務の遂行に支障がない限り、他の社会福祉に関する事務に従事できることとなった。

以上のように、地方分権一括法の制定により、それぞれの地域において福祉の領域で自主的な取り組みを可能にする環境が整えられた。

生活保護法第27条の「指導及び指示」とは別に、保護の実施における自立援助業務が分離され、第27条の2に自治事務として「相談及び助言」が新設された。地方公共団体は、自らの裁量と権限によって自立援助業務の充実を図ることができるようになった。このため、職員の事務量の適正化のみならず、福祉事務所としての組織や業務などの体制づくりのための創意やより専門性を

持った人材の確保が、地方公共団体に求められることになった。

2) 生活保護業務の民間委託に対する国の考え方

つぎに、内閣府の調査と専門委員会報告を取り上げ、生活保護業務の民間委託に対する国の考え方を検討しておこう。

(1) 内閣府調査

内閣府は2003年に「行政サービスの民間開放等に係る論点について」⁵⁾を発表した。

内閣府は、先進諸国では、現在、新しい行政手法（NPM）の下で、官民の役割を見直し、時代のニーズに応じた再設計が進められていることを挙げ、日本においても、行政サービスの民間開放を積極的に推進し、行財政の効率化、住民サービスの質的向上、雇用拡大・経済活性化の3つの効果を実現し、地域経済の活性化につなげていく必要があるとし、地方公共団体を対象に「行政サービスの民間委託（アウトソーシング）に関する調査」を行った。

調査の結果、回答のあった団体（487団体）のうち、法令等制度的な阻害要因があると回答した団体は135団体で、その比率は27.7%であった。それらの地方公共団体から指摘があった項目を中心に、行政サービスの民間開放等を阻害する法令等の要因を洗い出し、35の論点にまとめている。

生活保護の決定及び実施については、地方公共団体より制度的阻害要因として、「生活保護法第19条第1項及び同条第4項により、生活保護の決定及び実施については市長が行うこと、及び委任はその管理下にある行政庁に限ると規定されているため、外部委託できない」との回答が寄せられている。

これに対し、関係省である厚生労働省の対応は、「生活保護の決定及び実施の判断は国民の生存権に直接影響するものであるから、都道府県知事、市長等を実施主体としている。具体的に生活保護の事務を外部委託するとした場合、①生活保護の決定及び実施に当たっては、保護の実施機関は、要保護者の資産状況、健康状態等の調査ができることとされており、被保護者の個人情報が集

約されること、②被保護者に対する、保護費の返還命令等の行政処分ができることとされていることから、民間機関が実施することは困難である。」というものであった。

(2) 専門委員会報告書

2003年に、社会保障制度審議会福祉部会内に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設けられ、生活保護制度の見直しの議論が始まった。2004年にまとめられた専門委員会の報告書では、自立を就労自立のみならず、日常生活自立や社会生活自立をも含むものとする、新しい自立の概念を提起するとともに、自立支援プログラムの導入を提案した。この専門委員会報告書を受けて、2005年度から自立支援プログラムの策定・実施が開始されることとなった。

自立支援プログラムは、地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして作成し、これに基づいて支援を実施すべきとした。そして、自立支援推進体制として、地方自治体の役割についてつぎのように述べている。

「地方自治体は、自立支援プログラムの策定・実施に当たり、個別の自立支援メニューを所管する他の部局との調整をし、ハローワーク、保健所、医療機関等の関係機関との連携を深めるとともに、①就労支援、カウンセリング、多重債務問題、日常生活支援等に関する経験や専門知識を有する人材の活用、②社会福祉法人、民間事業者等や、民生委員、社会福祉協議会等との協力強化及びアウトソーシングの推進、③救護施設等の社会福祉施設との連携等、地域の様々な社会資源を活用することにより、その独自性を生かした実施体制を構築することが必要である。

なお、生活保護の決定・実施に責任を果たすべき実施機関においても、被保護者の抱える諸問題、稼働能力等の分析や、上記各機関の調整を適切に行い、自立支援プログラムの策定に責任を持つことのできる専門的な知識を持った生活保護担当職員等の確保・育成を行うことが不可欠である。」

専門委員会報告書は、自立支援を推進する地方自治体の役割として、専門的

な知識を持った生活保護担当職員等の確保・育成を行うとともに、①専門的知識を有する人材の活用、②社会福祉法人や民間事業者等との協力強化及びアウトソーシングの推進、③社会資源の活用など、民間委託等を含む具体的な方法を提案した。

内閣府と専門委員会の2つの資料から、厚生労働省は、生活保護の決定及び実施については民間機関の実施は困難であるが、自立支援については民間委託が可能であると考えていることがわかる。つまり、保護の決定及び実施にかかわる事務については、法の規定上民間委託は困難であるが、「相談及び助言」（法第27条の2）については民間委託も可能であるとし、厚生労働省は推奨もしている。

2 生活保護論争と民間委託

生活保護制度改革が「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」のもとで、本格的に検討される中で、2003年の公的扶助研究セミナーを契機に、制度改革への期待や要望を込めて生活保護論争は開始された。そして、生活保護論争（2003年～05年）の主題は、しだいに生活保護制度における経済給付と相談援助の関係をめぐるものに焦点化されていった。

現行生活保護法は、第1条に、最低生活保障と自立助長の2つの目標を掲げている。生活保護法成立当初から、最低生活保障としての経済給付と自立助長のためのケースワーク等の相談援助の位置づけをめぐる論争があった。その代表的なものとして、公的扶助サービス論争（1953年～54年）および仲村・岸論争（1956年～63年）をあげることができる⁹⁾。

2003年からの生活保護をめぐる「分離論」・「一体論（統合論）」の論争も、この位置づけを主題とするものであった。論争は、主として雑誌『賃金と社会保障』および「公的扶助研究会」のシンポジウムで行われた。ここでいう、「分離論」とは、生活保護制度における経済給付（金銭給付ないし認定業務）と相談援助（ケースワークないし援助業務）を制度的に分離する方式をさし、「一

体論（統合論）」は、両者を統合し現行のように1人の担当者が行う実施体制を意味する⁷⁾

以下、この論争を取り上げてみよう。

1) 「分離論」と「一体論（統合論）」

まず、論争のきっかけとなった「分離論」の清水浩一の主張からみよう。

清水は、今回の生活保護改革を「社会福祉改革の最後に残った大きな課題」と位置づけ、生活保護法に内在する、利用者に対する差別・スティグマの再生産構造を除去することが制度改革の根本的課題であるとしている。そのために、支給要件を緩和し、生活保護制度を「社会手当化」すること（仮称・生活支援法）を提案した。

公的扶助である生活保護を社会手当化すると、給付は単純な認定事務となるので、金銭給付とケースワークとを一体的に行う必然性はなくなる。したがって、両者は分離すべきであるとする。その根拠として、「一体論」のいうケースワークを行うには、①生活保護担当職員に高い専門性を望める環境にないこと、②そのため権威主義（パターナリズム）を増長しかねないこと、③1人の担当者が現金給付とケースワークの両方をする必然性がないこと、を挙げている⁸⁾。

これに対して、吉永純は「一体論（統合論）」の立場から、現行制度のまま両者が分離されると、「福祉事務所はますます給付管理中心の事務処理機関と化し、福祉事務所の職員はいよいよ市民生活問題が見えない（見ない）存在となってしまうのではないか」と危惧を示した。

確かに、現行の生活保護制度には、「差別構造」や「強介入性」があることも事実であるが、利用者とケースワーカーの対等な関係を制度的に保障することにより、差別やスティグマ感は緩和されるのではないかとしている。そして、「分離論は清水の期待と裏腹に安上がり行政、生活保護における公的責任縮小路線に利用される危険性がある」と、吉永は指摘する。

さらに、今日の生活問題は多様で複雑である。これに対して、福祉事務所は、まずは金銭給付を行うことが重要であるが、金銭給付と同時にケースワークが求められる。効果的なケースワークは、金銭給付と一体的に行うことによって可能となる。また、生活保護ケースワーカーがコーディネーターの役割を発揮して連携の中心に位置することが重要である。これらの支援は、公的福祉サービスの要である福祉事務所が機能してこそ可能となる。「生活保護費の給付とケースワークは2つを分けることなく一体的に行うべきである。わざわざ分けて行うとなれば、迅速性に欠け、効率的でなく、実行性にも問題が生じる」とした⁹⁾

2) 民間委託

この論争では、つぎに民間委託が争点となった。

新しいソーシャルワーカー像として、金銭給付（認定業務）とケースワーク的業務（援助業務）を同一人物が担うべきではないと主張した「分離論」の清水は、ケースワーク的業務の「分離のモデル」を2つ提示している¹⁰⁾

第1は、役所内の業務分担である。相談等の案件は事務部門からソーシャルワークを専門に行う部局につなぐ。本来、公的責任を一貫して果たすという観点にたてば、この方式が理想的である。

第2は、次善の策としてのケースワーク業務の外部化である。介護保険のケアマネジメントが先行例であるとされる。

一般に、業務の外部化は効率化に名を借りた、公的責任の後退と安上がりの手段と考えられてきた。この点是否定できないであろう。しかし、「外部化は論外」と言い切れるだろうかとし、こうした批判はあるが、介護保険の公的責任（政策主体とサービス提供主体の分離）にみられるように、公的責任とは何かについてももう少し柔軟に考えてみる価値があるとする。問題は、住民サービスの低下を招き、結果的に公的責任の後退につながるかどうか、であると。

また、清水は、「外部化」の可能性を示す先行例として、独立型社会福祉士

と東京社会福祉士会の2つの動きをあげる。

後者は、東京都と特別区によるホームレス対策事業での相談業務を東京社会福祉士会に委託しているケースである。これは、アセスメント業務には高度の専門性が必要であると行政が承認した結果であるともいえる。また、福祉サービス給付の決定権限を福祉事務所が留保しつつ、社会福祉士のアセスメント報告書を参考にする点で、清水は「これはこれで公的責任の一つの形態である」としている。

そして、この外部委託例は、ホームレス対策であるが、通常的生活保護の決定や生活保護受給者の「処遇」方針の樹立に应用可能とし、相談援助やアセスメントなどは地域の社会福祉士会へ、福祉サービス給付の決定権限は行政機関である福祉事務所という棲み分けは、議論の余地があるとは言え、検討に値すると清水は述べている¹¹⁾

一方、「一体論（統合論）」の吉永は、つぎのように言う。ケースワークを民間委託とする「分離論」では生活保護行政の大後退につながり、生活問題に責任と権限をもって迅速に直接対応してくれる行政機関がなくなることを意味する。介護保険導入後の福祉事務所機能の変質を目の当たりにしている者としては、相談援助・ケースワーク業務の外部委託にはそのような危険を感じざるを得ない。今日の社会保障・福祉政策の動向は公的責任縮小へ動いており、「分離論」の主張する民間委託は、公的責任の縮小・変質につながりかねない危うさに懸念を抱いている¹²⁾

加えて、「一体論（統合論）」からは、「行政の中で大変な仕事だから民間に持っていくという発想」ではなく、住民生活を守るもっとも重要な制度として生活保護を位置づけ、その有効な手段としてソーシャルワークがあると統合論を考え、そして、「より専門性の高い業務を担える条件整備を行政に展開させる議論を詰めていくべき」という主張もある¹³⁾

以上の論争の中で指摘されているように、今後の議論のためには、実際に進行している民間委託について、公的責任の縮小となっていないか、専門性を向

上させているか、さらに、差別とスティグマを改善するものとなっているか、などを検証していくことが不可欠となろう¹⁴⁾

「私の意見は少数派である。」と清水が言うように、「分離論」の主張は論争の中では大勢ではなかったようだ¹⁵⁾。しかし、その後の日本社会の現実「分離論」のいう民間委託へと動いていった。

3 生活保護担当職員調査

ところで、福祉事務所の現場で生活保護業務を担当する職員たちは、民間委託についてどのように考えているのであろうか。国立保健医療科学院は、2004年に生活保護業務を担当する職員を対象に民間委託に関する貴重な調査を行っている¹⁶⁾。その調査結果を用いて、職員の民間委託と業務に関する意識を検討しよう。

1) 民間委託についての意識

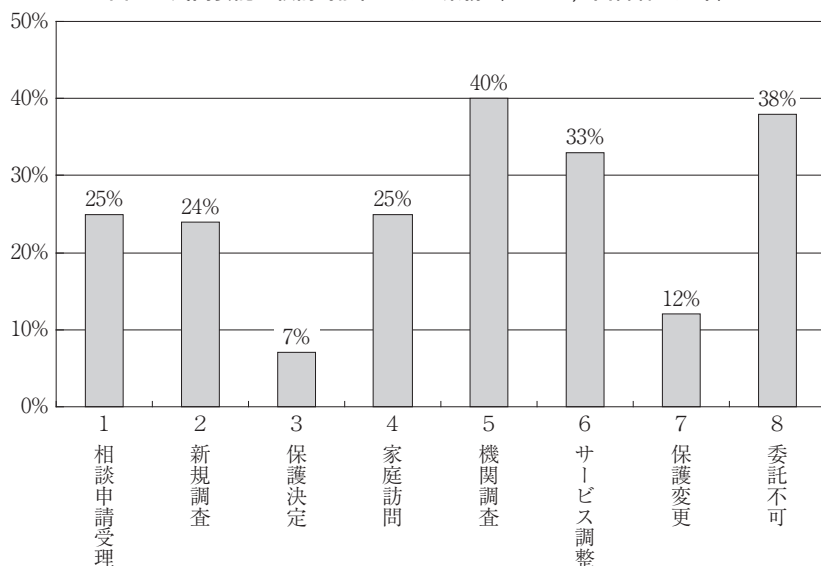
生活保護業務について、民間委託の検討可能性のある業務を聞いている。ひとつでも選んだ職員は全回答者の60%、どの業務も委託不可と答えたのは38%であった。6割が民間委託を可能だと答えており、委託については現場でも一定程度の認知を得ている。

委託の可能性がある具体的業務を業務の流れに沿ってみると、図1のように、「1 相談・申請受理」を委託可能としたものは全回答者の25%、以下「2 新規調査」24%、「3 保護決定」7%、「4 家庭訪問」25%、「5 機関調査」40%、「6 関係機関とのサービス調整」33%、「7 保護変更」12%となっている。

「機関調査」や「サービス調整」の業務をあげる職員が多い。これらに対し、要・被保護者との直接的・体面的な関係を伴う「相談・申請受理」や「家庭訪問」などの業務をあげる者は比較すると少ない。

委託可を選択した職員に、委託先として想定できる団体等についても聞いて

図1 民間委託の検討可能性のある業務 (N=713, 回答者の比率)



資料出所) 国立保健医療科学院 (福祉サービス部／主任研究者・栗田仁子)『社会福祉行政事務の民間委託 (アウトソーシング) に関する研究』(平成16年度研究報告書) 2005年

いる。上位3つは、「社会福祉協議会」(56%),「社会福祉法人」(46%),「独立開業の相談援助職 (ソーシャルワーカー, カウンセラー等)」(30%), である。現在も生活保護と関係の深い機関が多く挙げられている。

さらに, 委託の利点と問題点についてもたずねている。

委託の利点としては, サービスの質の観点から,「ケースに対する専門的知識・技術による支援の充実」(76%),「ケースに対する継続的支援体制の充実」(71%)をあげている。また, 業務効率の観点からは,「福祉事務所の業務範囲が限定され事務所の業務処理速度があがる」(76%), への期待が大きい。

一方, 問題点としてあげられているのは, サービスの質の観点から,「ケースのプライバシーが侵害されやすくなる」(62%)への危惧が大きい,「福祉

事務所自身の相談援助機能が低下する」(34%)はそれほど大きくはない。業務効率の観点からは、「職員の配置人数が減られ業務負担は変わらないか増える」(60%)への危惧が比較的大きい。

調査報告書は、これらの結果から、生活保護業務における経済給付と相談援助業務との関係についての「分離論」と「一体論(統合論)」の論争でいえば、この調査では、6割の生活保護担当職員が民間委託という方針を受け入れている点で、「分離」を支持していると言えるかもしれないとしている。しかし、「分離」の志向は多面的であり、第1のタイプは「経済給付に関わる調査事務の外部化」を志向しており、この論争での「分離論」ではない。第2のタイプは、相談援助部分の外部化を含んでおり、いわゆる「分離論」に対応するものである。このタイプは、第1のタイプに比べて少数である。したがって、今後、「業務委託にある程度 of 理解を得られるということで委託を推進しようとしても、委託の具体的な方向性について、現場意識レベルで理解を得ることには、大きな困難が伴うことになる。」としている¹⁷⁾

2) 業務に関する意識

この調査は、生活保護担当の経験年数をおおむね2年以上の職員を対象にしている。職員が所有する福祉関連の専門職資格は、任用資格である社会福祉主事の資格保持者が79.8%であった。相談援助の専門資格とされる社会福祉士の保持者は5.3%で、何の資格も持たないものが17.7%であった。

1人あたりの担当ケース数(世帯)は、全体の平均では73.0ケースであるが、郡部平均で52.5ケース、市部平均で約74.7ケースと、地域による差が大きい。生活保護担当職員数(社会福祉法第16条)は、必置規制が緩和され、市部では被保護世帯80世帯に1名、郡部では被保護世帯65世帯に1名配置が「標準数」となった。そのため、全体でも80ケースを超える担当は38%に及んでおり、特に市部では、80ケース以上の担当は50%を占め、90ケース以上の担当も32%と常態化してきている。

生活保護担当職員たちの業務負担と自立助長のための援助についての意識をみよう。

まず、業務負担についてみると、全業務の中でもっとも時間を割いている業務は、「家庭訪問」で42.5%、ついで「相談・申請受理」15.0%、「保護の変更」12.2%であった。

それらの業務がもっとも時間を割く理由についても聞いている。「家庭訪問」と「相談・申請受理」については、「個々のケースの問題が複雑で、その理解や援助方針の設定が難しい」が7割以上で、ついで、「処理件数が全体として多い」が約5割となる。これに対し、「保護の変更」については、「処理件数が全体として多い」が75.9%でもっとも多く、ついで「作成書類が多い」が47.1%で、「個々のケースの問題が複雑」は41.4%にとどまっている。

また、職員の業務負担感は、「非常に負担」が38.1%、「多少負担」が49.3%で、あわせると87.4%となる。とくに「非常に負担」の割合は担当ケースが多くなると増加し、90ケース以上担当する職員では46.1%と半数近くになっている。

業務負担感をもつ職員に、その理由をたずねている。「ケースの抱える問題が複雑」(65.3%)がもっとも多く、ついで「全体の業務量が多すぎる」(47.1%)、「十分な時間をかけて行うことができない」(27.0%)、「相談援助について自身の専門性が不足」(23.9%)、「業務が自分に不向き」(6.8%)、「適切なスーパーバイズが不在」(6.3%)、の順となった。ワーカー個人の専門性・能力や組織の業務管理体制よりも、ケースの抱える問題の複雑さや全体としての業務量が、負担要因として担当職員に認識されている。

また、現在の職からの異動希望については、「強く思う」が43%、「多少思う」が34%、「それほど思わない」が16%、「ほとんど思わない」はわずか6%であった。異動の希望は多い。

ついで、自立助長のための援助についてみると、自立を助長するための業務(自立助長のための指導及び関係機関とのサービス調整、家庭訪問等)の自己

評価は、「十分行えている」はわずか3%、「まあまあ行えている」が39%、「あまり行えていない」が49%、「まったく不十分」が8%となっている。「あまり」と「まったく」とを加えた「不十分」と感じているものは、全体の57%を占める。自立助長の援助が「不十分」とした職員に、その理由をたずねている。「担当数が多く十分なかかわりがもてない」が84%、「ケースごとの自立援助の方針が担当者またはチームのなかで不明確」が34%、「自立助長の相談援助に関する専門的知識や技術が自分には足りない」が64%、「他のケースワーカーもこの程度」が36%であった。自立助長のための援助の方針や目標はある程度定まってはいるが、目的達成に向けて個々のケースとかかわる時間が十分に取れないと感じたり、相談援助者としての自分の能力に疑問を持ったりしている担当職員は多い¹⁸⁾。

生活保護担当職員の民間委託及び業務に関する意識調査における以上の結果を踏まえて、報告書は、業務体制に限れば、職員の過重負担を抑制しつつ援助業務の充実をはかるための方策として、1人当たりの担当ケース数の抑制という方策や業務範囲・内容の限定という方策の検討を提案している。そして、後者の業務範囲・内容を限定する場合には、ワーカーの業務のうち、「一定部分を分離ないし委託する方策も、視野に入れることになる」と、民間委託の可能性を記している¹⁹⁾。

4 福祉事務所における民間委託

生活保護の分野でも民間委託という方法が導入されつつある。2010年6月に行われた厚生労働省社会・援護局保護課主催の「生活保護担当ケースワーカー全国研修会」では、新宿区福祉事務所における「NPO等との協働・連携」が報告された²⁰⁾。以下では、この報告を取り上げ、新宿区福祉事務所が民間組織とどのような協働・連携を行っているかを検討してみたい。まず、新宿区の生活保護を概観し、ついで、民間との協働・連携をみよう。

1) 新宿区の生活保護

(1) 新宿区の保護の動向

『平成23年度 新宿区の生活保護の概況』²¹⁾によると、新宿区の保護率は1975年以降減少傾向を続けてきたが、1990年9月の保護率8.2パーミルを底に、徐々に増加に転じ、2011年1月には被保護人員は9,360人、保護率は29.3パーミルとなった。全国の保護率15.7パーミルと比べると2倍近い比率で、東京都23区の中でも6番目に高い比率である。

2011年3月の被保護世帯の世帯類型は、高齢者世帯46.1%、母子世帯3.4%、障害世帯9.9%、傷病世帯25.1%、その他世帯15.3%となっており、高齢者世帯がもっとも多い。

新宿区では、失業等で住まいを失った者やホームレスが公園や駅周辺の地下街、インターネットカフェ等に集まり、その結果、病気や高齢、住まいを失った等を理由に福祉事務所に来所相談する者が多く、当区の保護の動向に大きな影響を与えている。

新宿区内の2010年8月のホームレスの概数は258人で、東京23区全体のホームレス概数1,901人の13.6%となる。新宿区は、23区の中では台東区について、ホームレスの多い区である²²⁾

来所や訪問、電話の相談を含めた年間の相談件数は5万4,327件であるが、そのうち居宅は5,585件であるのに対して、ホームレスは4万8,742件で、89.7%を占める。ホームレスの保護開始は2010年度2,151人であった。同年度の保護開始数は3,545件であったから、保護開始の60.7%を占める。保護の状況は、入院73人、保護施設入所27人、その他宿泊所等2,051人となっている。

(2) 福祉事務所の組織と運営体制

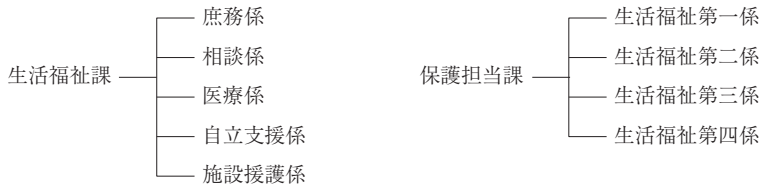
現在生活保護を担当する福祉部生活福祉課・保護担当課は、1993年4月に、旧原町・高田馬場の2つの福祉事務所を統合し、生活保護単法課の生活福祉課としてスタートした。(表1, 図2)

表 1 2011 年度係別職員数

	常 勤 職 員											非常勤職員						合 計
	課 長	係 長	主 査	主 事	再 任 用	常 勤 職 員 計	業務別内訳					区 政 推 進 員	自 立 支 援 推 進 員 他	婦 人 相 談 員	医 療・介 護調 査員	嘱 託 医	非常勤職員計	
							査 察 指 導 員	ケ ー ス ワ ー カー	面 接 相 談 員	女 性 相 談 員	事 務							
生活福祉課 計	1	5	5	51	4	66	4	27	4	3	28	2	14	2	3	3	24	90
保護担当課 計	1	4	5	61	1	72	9	61	0	0	2	0	11	0	0	0	11	83
合 計	2	9	10	112	5	138	13	88	4	3	30	2	25	2	3	3	35	173

資料出所) 新宿区福祉事務所『平成 23 年度 新宿区的生活保護の概況』2011 年

図 2 2011 年度組織図



資料出所) 新宿区福祉事務所『平成 23 年度 新宿区的生活保護の概況』2011 年

2011 年度現在の地区担当員数は、88 名の配属となっている。1 担当員当たりの平均持ちケース数は 90 ケースを超えており、国の示す標準数 80 ケースに比べると、担当数が多い。そのため、2006 年度から自立支援推進員（非常勤職員）を配置し、2011 年度は 17 名に増員し、地区担当員のケースワーク業務を補完している。

その他にも、新宿区福祉事務所では、専門の部署や担当職員を多く配置している。

まず、ホームレスに対する支援は、2002 年度から「ホームレスの面接相談および現業事務に関すること」を担当する専管組織として「自立支援係」を設置し、医療・居所の提供等、増え続けるホームレスの自立に向けての援助活動を積極的に実施している。また、女性相談は、区の地域特性から様々な問題を

抱える女性の相談が多く、2000年度から相談係に「女性相談員」3名を配置し、緊急の宿泊場所の確保・関係機関との連携等により自立に向けての問題解決に積極的な対応を行っている。医療扶助に関しても、2003年度からより一層の適正実施を図るため、医療扶助および介護扶助の給付に関することを担当する「医療係」を設置している。

2008年度から、被保護世帯・人員が増えつづける中、適正な保護の実施を図るため、主に居宅生活を送る生活保護受給世帯を担当する課として「保護担当課」を設置し、「生活福祉課」との二課体制とした。

2011年度の福祉事務所では、課長2名、査察指導員13名、面接相談員4名、女性相談員3名、地区担当員88名、嘱託医3名で、経理担当員職員および医療担当職員等を加えて職員は合計173名（うち非常勤職員等35名）である。2007年度の職員は120名であり、この5年間に50名の職員が増員されている。福祉事務所の体制としては、非常勤専門職員の活用がなされている。

2) 民間組織との協働・連携

2010年度の「生活保護担当ケースワーカー全国研修会」における新宿区福祉事務所の報告「NPO等との協働・連携」で取り上げられたのは、①拠点相

表2 新宿区福祉事務所における民間委託

事業名	開始時期 (年)	委託先	2010年度 予算(千円)	備考
拠点相談所（とまりぎ）	2006	社団法人	26,022	ホームレス支援
自立支援ホーム（諏訪荘）	2007	NPO	9,911	ホームレス支援
緊急一時宿泊事業	1996	NPO	21,900	ホームレス支援
入所者等相談援助（やまぶき舎）	2003	NPO	12,272	セーフティネット補助金
訪問サポート	2007	社会福祉 法人	12,440	セーフティネット補助金
らいふさぽーとプラン （被保護者自立促進事業）	2005	NPO	28,744	東京都被保護者自立促進事業

資料出所）新宿区福祉事務所調べ

談所、②自立支援ホーム、③緊急一時宿泊事業、④入所者等相談援助、⑤訪問サポート、⑥らいふさぽーとプラン(被保護者自立促進事業)の6事業である。

以下では、全国研修会での報告内容に加えて、新宿区福祉事務所『NPO等との協働事例集』(2010年4月)および新宿区福祉部『新宿区 第Ⅱ期ホームレスの自立支援等に関する推進計画－それぞれのタイプ・段階に応じた支援をめざして－』(2010年2月)を資料に、それぞれの協働や連携の内容を検討してみよう。

(1) 拠点相談所(とまりぎ)

以前は、福祉事務所の内側でビスケットや乾パンなどの食料や衣類などを支援していたが、2006年度から社団法人東京社会福祉士会に委託して、福祉事務所の外側に拠点相談所を構えた。

目的は、ホームレスに対して、定まった場所で継続的な相談と自立支援や福祉施策に関する情報を提供し、ホームレス1人1人の状況に応じたきめ細かな支援を行い、早期に自立を促すことである。

スタッフは主任相談員1名、相談員3名、補助相談員2名、専門相談員(アルコール・法律等)6名、である。

2008年度の相談者数は9,360名で、食料のビスケットは約5万3,000食を提供した。1日当たりに換算すると相談は40名弱、食料が220食強となる。

相談所では、他区の生活保護受給者が週に2・3日補助相談員として働き、食料やシャワーの提供、利用者との交流などを行う。生活保護受給者に社会的就労の場を提供する機会ともなっている。

現在は、市区レベルではこの事業が唯一のホームレスの総合相談を行う事業であるために、近隣自治体からの相談者が集中する傾向にあり、「呼び寄せになるのではないか」との意見もある。今後は広域的な対応が必要な課題である。

(2) 自立支援ホーム(諏訪荘)

就労して自立を目指す意欲がありかつ可能であると思われる者について、早期に対応し、一定期間で計画的・集中的に支援して、時間と労力を効果的に活

用することで、アパートへの自立を実現する。路上生活から確実に自立させ、再び路上に戻らないための支援が重要となる。

福祉事務所は、拠点相談所を中心に、「巡回相談事業」や「NPO等ホームレスの自立を支援する団体」と連携し、生活サポートを行う上での柔軟性と就労支援のための専門知識と経験を生かしながら就労自立を集中的に行う事業を、業務委託して実施している。

入居に当たっては、委託事業者と拠点相談所、福祉事務所の3者で構成する「入所判定会議」を行う。事業目的にふさわしいホームレスを対象としている。ホーム入居期間は原則3か月、最大でも6か月以内である。アフターフォローとして、アパート入居後は、原則1年間、さまざまな相談を受けている。2007年度から、2部屋をNPOが借り上げて定員4名で行っている。

この事業は、生活保護法外の仕組みで、相談員が2名常駐し、生活や就労を集中的に支援する。原則として3か月の間に、アパート入居の際に必要な費用を蓄えさせる。

2008年度では、28名が入所し、退所者24名中地域のアパートに移ったものが12名である。半数が地域生活を開始している。前項の拠点相談所での相談から入居するケースが多い。

(3) 緊急一時宿泊事業

病気やけがなどの理由から、緊急に保護を必要とするホームレスに対して、民間宿泊所のベッドを年間を通して借り上げ、食事や風呂、日用品などを提供する事業である。

これも、法外援護（生活保護制度以外の支援）のサービスで、1996年度から実施している。

2008年度は延べ3,514床利用した。利用期間は原則1週間であるが、施設入所待機や生活保護決定待ちなどにより、利用期間が長くなる傾向にある。職員からは「もっと増やしてほしい」という要望がある。これまで8床を確保していたが、とても足りず、今年度は15床を確保する予定である。

新宿区は、保護開始にあたって、「どこか宿でも探してくれればいいよ」というやり方ではなく、用意したものに入っていただき、そこで様子をみる。長い人もでてくるが、生活保護の外側でやる仕組みをもっているということで福祉事務所の主体性が確保されている、と感じている。

このサービスも不足しているので、ひとつの施設に路上歴の長い人からネットカフェ生活でお金もなくなったような若い人たちまでいろいろな要・被保護者が居住しており、資源不足による利用者の混在が生じている。

(4) 入所者等相談援助事業（やまぶき舎）

ホームレス問題に対し専門性を持った NPO 団体と連携し、NPO が運営する宿泊所に入所している認知症の高齢者や精神疾患があり単身生活が困難な元ホームレスのために、生活支援員を配置し、生活相談や健康管理の支援を行っている。特定財源セーフティネット支援対策事業による事業である。

実施場所は、NPO 団体スーパの会が運営する「やまぶき舎」である。宿泊所に 3 名の生活相談員を配置し、生活全般の支援を行っている。また、土・日及び夜間に地域や関係機関からの通報があったホームレスや高齢者に対する緊急一時保護も行っている。

対象者は、一般の宿泊所での生活が困難な元ホームレスで見守りが必要な人および、区民や警察等関係機関からの通報により緊急対応が必要な人である。入所者は住民登録をし、介護サービスなどの地域サービスを利用する。

2003 年から実施しており、現在、33 名が「やまぶき舎」を拠点とするグループホームを利用している。昨年 2009 年度 1 年間に土日、夜間に 30 件の緊急対応を行った。

(5) 訪問サポート

2007 年から、国のセーフティネット補助金を利用して行っている。福祉事務所に「訪問相談室」を設置し、そこに現在 3 名の訪問相談員（常勤 1 名、非常勤／週 2・週 3 各 1 名）を配置している。業務は、社会福祉法人／特別区人事・厚生事務組合社会福祉事業団に委託し実施している。

実施要綱によると、この事業の目的は、元ホームレスの生活保護受給者に対して、「再び路上に戻ることがないよう、真に地域社会で安定した自立生活を送るための支援を、柔軟性と専門性をもった団体と提携し、ケースワーカーの業務を補完しながら実施することである。」とされている。

この事業のねらいは3つある。まずは、アパートの確保、そして、転宅直後の定着支援、さらに継続支援という3段階に分けている。2009年度は、336名が利用した。アパート転宅支援（施設からの住宅支援）36名、アパート定着支援（転宅直後の不安解消）240名、アパート生活継続支援（借金、アルコール等）60名、であった。利用期間は原則6か月となっているが、2008年度の平均事業利用期間は10.5か月で、期間を延長し支援が行われている。

地域生活においては、健康やお金の管理など、アパート入居後の生活がきちんとできるのかということが重要となる。銀行、携帯ショップ、不動産屋、病院、裁判所などにも同行支援してもらう。ケースワーカーからは「なんと言っても手続き部分の同行支援は助かる」という感想が聞かれる。それぞれが抱える課題をどう解決していくのかというところを、かなりきめ細かく支援してもらっており、この事業は比較的「ヒット商品」だという気がしている。

この事業は、「ケースワーカーの業務を補完しながら実施すること」であり、訪問相談員による訪問は、ケースワーカーが行う家庭訪問の回数にはカウントできない。ただし、訪問類型を、サポートをしていることを理由にB→Cのように変更することは可能である。

なお、以下のような内容の依頼は禁止されている。

「ホームヘルパーが行うべきこと（歩行介助を要する通院介助、掃除など）、1回で終わるような単発の依頼（「明日、アパートの契約だけ一緒に行ってください」など）、ケースワーカー同席なしでの本人の部屋への立ち入り、救急車への同乗、利用者のお金の預かり、品物の保管、安否確認だけのサービス、依頼内容がはっきりしないもの（「ただ訪問してお話してきてくださればいいんです」など）」

(6) らいふさぽーとプラン（被保護者自立促進事業）

東京都が2005年度に創設した被保護者自立促進事業を活用し、新宿区は独自の自立支援プログラムとして「NPOを活用した基本的生活習慣のための支援」を開始した。居宅生活をしている生活保護受給者を対象とした「日常生活、社会参加、就労意欲のきっかけづくりと地域社会への適応」を目標とした講座・講演会と、子どもと保護者を対象とした支援がある。

2008年度の講座・講習会の実績は、636回で、延べ2,983名が参加した。実利用人数は183名で、新規の利用者は100名であった。

講座・講習会の内容は、社会資源活用講座として、事業説明・他法他施策・生活相談、生活応援講座として、料理・カラオケ教室・防災教室がある。規則正しい生活講座としては、パソコン教室・東京散歩があり、東京散歩では東京都が配布している都営交通の無料パスを使って出かけている。しごと体験講座としては、ポリッシャー・ベッドメイキング実習がある。実習は区民会館などの施設を借りて行っている。このほか、居場所づくりとして、将棋・書道・映画鑑賞等も行っている。

子どもと保護者への支援としては、「学習環境の場の提供、家庭訪問、異年齢との交流支援」を行っている。新宿区は子どもの学力だけではなく、制限のある住宅扶助による住環境にも着目している。新宿区内では風呂なしの6畳一間を確保するのがやっとである。非常に狭い部屋で、保護者が難しい課題を抱えているということで、NPOの教室に来てもらい、また、家庭訪問で親も含めた生活指導をしていこうと始めた事業である。子どもたちに対する支援は、全国にさまざまな取り組みがあるが、新宿区では親も含めて家族に目を向けた支援をしている。

新宿区の担当者は研修会の報告の中で、NPO等との協働・連携についてつぎのように述べている。「ケースワーク業務は数的にも質的にも非常に厳しい状況におかれています。そのなかで、子どもの問題や被保護者に対する同行等、

きめ細やかさなどはおのずから限界があると思います。NPOは専門性、先駆性、柔軟性、継続性をもっています。役所が持ち合わせているものは何かというとお金と、役所という信頼性です。そこがマッチングすることによって必ずうまくいくと考えています。」

報告で取り上げられた新宿区福祉事務所における民間委託の6事業のうち、前3事業（拠点相談所、自立支援ホーム、緊急一時宿泊事業）はホームレス対策、後3事業（入所者等相談援助、訪問サポート、らいふさぼーとプラン）は生活保護の事業で、委託先はNPOが4事業、社団法人と社会福祉法人がそれぞれ1事業であった。半数はホームレス対策の民間委託である。近年拡大したホームレスという新しい問題に対応するために、活動実績のある団体等への民間委託が選択されたとみることができよう。

また、生活保護の3事業の中でも、「らいふさぼーとプラン」は自立支援プログラムであり、他の福祉事務所でも民間委託が進んでいる事業である²³⁾。また、「入所者等相談援助」はいわゆるグループホームであり、認知症高齢者の介護領域では多いが、生活保護ではめずらしい取り組みである。注目されるのは、相談援助業務である「訪問サポート」に民間委託が導入されていることである。担当ワーカーでは足りない支援が民間委託を通して行われている。この事例では、事業の委託先の部署（訪問相談室）を福祉事務所内に設けているところに特色がある。民間委託がまだ試行的な時期であることもあってか、所内に設置されている。これは連携強化の点においても、また、権限の在りかを明確化する点においても有効な方法といえよう。

お わ り に

本稿では、生活保護における民間委託の動向を検討してきた。近年の生活保護受給者数の増加や受給者のかかえる問題の多様化・複雑化による相談援助業務の必要性の高まりを受けて、生活保護における相談援助業務の民間委託への動きが始まっている。現在はまだ試行的な取り組みにとどまっているが、日本

の福祉政策の動態からも、今後生活保護における民間委託は拡大していくものと考えられる。これまでの検討の中で明らかになった点を、ここで要約的にまとめておきたい。

(1) 地方分権一括法の制定により、生活保護法第 27 条の 2 に「相談及び助言」が自治事務として新設されるとともに、福祉事務所の必置規制も見直され、生活保護業務において地方自治体の独自性を生み出す制度的環境がつけられた。

(2) 国の方針を報告書でみると、生活保護の決定および実施については、国民の生存権への影響の観点から民間機関が実施することは困難とされたが、自立支援プログラムについては、自治事務に属するため自治体の裁量の領域とされ民間委託が推奨されている。

(3) 2003 年からの生活保護論争では、相談援助の「分離論」と「一体論（統合論）」が議論された。全体としては、一体（統合）的運営の支持が主流で、相談援助業務の民間委託については、公的責任性、専門性の向上および差別・スティグマの改善などの検証が必要とされた。

(4) 生活保護担当職員への調査では、民間委託は可能で、専門性が生かせるという意見が比較的多かったが、委託できる業務としては、機関調査やサービス調整などの業務に比べて、相談・申請や家庭訪問などの要保護者と直接関わる相談援助業務はそう多くはなかった。

(5) 民間委託の事例では、ホームレス支援、自立支援、グループホームや訪問サポートなどの事業が、福祉事務所の決定権や管理を保持した形で行われていた。

生活保護法においては最低生活保障は国の責務とされており、従来、生活保護の業務を民間委託するということは考えられてこなかった。しかし、生活保護受給者の量的・質的变化は、生活保護業務においても、民間委託等の新しい運営方法を取り入れざるをえない状況を迎え、とりわけ、2005 年以降導入さ

れた自立支援の取り組みは民間委託を促進してきた。

しかし、相談援助業務の民間委託については、生活保護担当職員の中でもまだ了解を得ているという状況にはない。事例で取り上げた「訪問サポート」は、相談援助業務の民間委託の数少ない先行例の1つである。

事例の「訪問サポート」について、論争の中で民間委託の課題とされた公的責任性、専門性および差別・スティグマの3点に言及しておこう。公的責任については、訪問相談員への業務の依頼の仕方や訪問相談室の所内配置などにみられるように、福祉事務所の責任の所在が明確にされ、公的責任の縮小につながらないよう工夫がされている。専門性の向上については、業務は相談業務の専門機関に委託されており、専門性は確保されているとみることができる。差別とスティグマの改善につながっているかについては、事例報告の中では確認できないが、給付業務をしない職員が入ることで要保護者と生活保護担当職員との間に「新しい関係」が生まれたとの報告もあるので、²⁴⁾ この事業でも訪問相談員が入ることで同様の可能性が期待される。

生活保護における民間委託は厚生労働省からも推奨されており、生活保護業務の民間委託化はさらに進むと考えられる。その際には、生活保護論争の中で指摘されたように、先行する民間委託の取り組みに関する、公的責任性、専門性および差別・スティグマ等の検証を踏まえた上で、民間委託が試みられる必要があるだろう。

また、近年、生活保護における民間委託についての議論や取り組みが行われ、これまで福祉事務所の中で行われていたさまざまな生活保護業務が外から見えるようになったことは、なにより評価してよい点ではないだろうか。これまで、生活保護は制度の中で完結してきたが、今後は、現代日本の他の社会福祉領域で進められている改革の新しい理念を吟味しつつ取り込み、改革を進めていくべきであろう。

注

- 1) 藤村正之『福祉国家の再編成－「分権化」と「民営化」をめぐる日本的動態』東京大学出版会 1999 年
- 2) 須田木綿子『対人サービスの民営化－行政・営利・非営利の境界線－』東信堂 2011 年
- 3) 武智秀之「民間委託」庄司洋子他編『福祉社会事典』弘文堂 1999 年 p. 961
- 4) 厚生省社会・援護局企画課「地方分権一括法の制定と社会福祉」『生活と福祉』1999 年 12 月号 pp. 14～19
- 5) 内閣府「行政サービスの民間開放等に係る論点について」2003 年 11 月（経済財政諮問会議参考資料）
- 6) 最近のものでは、小野哲郎「公的扶助実践とは何か－社会福祉の実践（方法）概念に関連して」小野哲郎他編著『公的扶助と社会福祉サービス』ミネルヴァ書房 1997 年 pp. 3～58、根本久仁子「生活保護における社会福祉実践の位置づけをめぐる諸説の構造と展開について－論争期までの議論を対象として－」『社会福祉学評論』創刊号（通巻 3 号）2001 年 pp. 44～59 などがある。
- 7) 大友信勝「生活保護制度における所得保障とソーシャルワーク」『賃金と社会保障』No. 1401 2005 年 pp. 4～5、清水浩一「社会福祉改革と生活保護法『改正』の展望－新しいソーシャルワーカー像を求めて」『賃金と社会保障』No. 1355 2003 年 p. 9 なお、経済給付と相談援助については、それぞれの著者が用いた用語を、同義と見なしそのまま引用している。
- 8) 清水、同上、2003 年 pp. 4～10
- 9) 吉永純「利用者本位の生活保護改革を－福祉現場からの問題提起③」『賃金と社会保障』No. 1365 2004 年 pp. 31～35
- 10) ただし、ケースワーク的業務の内容については峻別が必要で、本来の意味では、受給者の自己実現をめざす一連の援助を生活保護におけるケースワークと考えるべき（たとえば生活保護法第 27 条の 2）で、稼働能力の判定や就労指導など保護の受給要件に直接かわる指導・指示的業務はケースワークではなく認定業務として整理した方がよい（たとえば同法 27 条）と述べている（清水浩一「認定業務とケースワークとは分離するのが原則」『賃金と社会保障』No. 1397 2005 年 p. 42）。
- 11) 清水「前掲論文」2003 年 pp. 12～13、清水浩一「生活保護改革をめぐる論点整理－経済給付とケースワークの分離についての再論／吉永純氏の問題提起に答えて」『賃金と社会保障』No. 1369 2004 年 pp. 13～14
- 12) 吉永「前掲論文」p. 35
- 13) 岡部卓「討論 生活保護の共通の実践課題と『自立の助長』の分離論と統合論をめぐって」『季刊公的扶助研究』第 190 号 2003 年 p. 27
- 14) 大友「前掲論文」pp. 11～12
- 15) 清水「前掲論文」2004 年 p. 6。清水はこの論争について、「公的扶助研究会のなかでは

アウトソーシングの可能性に言及すること自体がタブーに近く、私はそのタブーを破ったようなかたちになっているものですから、若干風当たりも強い」と感じていると述べている（清水「前掲論文」2005年p.44）。

- 16) 国立保健医療科学院（福祉サービス部／主任研究者・栗田仁子）『社会福祉行政事務の民間委託（アウトソーシング）に関する研究』（平成16年度研究報告書）2005年3月
- 17) 同上, pp.22～30
- 18) 同上, pp. 6～21
- 19) 同上, p.29
- 20) 新宿区福祉部生活福祉課長・井下典男「NPO等との協働・連携」『生活と福祉』2010年8月号 pp. 9～11
- 21) 新宿区福祉事務所『平成23年度 新宿区の生活保護の概況』2011年
- 22) 新宿区福祉部生活福祉課『新宿区 第Ⅱ期ホームレスの自立支援等に関する推進計画－それぞれのタイプ・段階に応じた支援をめざして－』2010年2月
- 23) 生活保護受給者自立支援の取り組みは、すくなくとも地域資源と「分担する」という段階にきていることを釧路市福祉部生活福祉事務所の実践が示している（櫛部武俊「『自立支援』は生活保護をどのように変革（転換）したか－希望を持って生きる釧路チャレンジを通じて－」埋橋孝文編著『生活保護』ミネルヴァ書房2013年 pp.155～165）。
- 24) 同上, p.158